

Artículos

La verificación vehicular en la Ciudad de México: una mirada sobre su implementación

Vehicle inspection in Mexico City: A look at its implementation

Vicente Ugalde*

Resumen

¿Qué justifica el cambio del sistema de verificación de emisiones de vehículos en la Ciudad de México en 2018? El artículo emprende una revisión sobre el proceso por el que se fue conformando el sistema de medición de emisiones en operación durante las últimas dos décadas, su reglamentación, su infraestructura, y su funcionamiento; además, presenta y discute algunos de los efectos de la operación y evolución de ese sistema, incluyendo su judicialización, y con ello analiza el papel del derecho en la implementación de esa política, así como el grado de su institucionalización.

Palabras clave: verificación vehicular; contaminación atmosférica; implementación; institucionalización; Hoy No Circula; Ciudad de México.

Abstract

What justifies the change in the vehicle emissions inspection system in Mexico City in 2018? The article reviews the process that shaped the emissions measurement system in operation during the past two decades, its regulations, infrastructure, and modus operandi; also, it presents and discusses some of the effects of the operation and evolution of the system, including its judicialization, analyzing the role of law in the implementation of the policy, as well as the degree of its institutionalization.

* El Colegio de México, A.C., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Correo: Carretera Picacho Ajusco, 20, Ampliación Fuentes del Pedregal, 14110, Ciudad de México, México. Correo: vugalde@colmex.mx ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0470-2929>

Nota del autor: Este artículo da cuenta de algunos resultados del proyecto de investigación “La aplicación de la reglamentación ambiental: una evaluación a sus dispositivos”, realizado a partir de 2014 con el apoyo del Fondo Institucional de Ciencias (Investigación Básica) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El autor agradece las oportunas observaciones y las útiles sugerencias de los dictaminadores anónimos.

Keywords: vehicle inspection; air pollution; implementation; institutionalization; No Drive Day; Mexico City.

A inicios de 2017 fue publicada la convocatoria para obtener la Autorización para Establecer y Operar Centros de Verificación Vehicular en la Ciudad de México. No se trataba sólo de integrar avances tecnológicos para modernizar la infraestructura de medición de las emisiones, sino también de ajustar los procedimientos y equipos de los centros de verificación a la regulación en vigor y a las exigencias en el servicio. Al finalizar el año, perdieron vigencia las autorizaciones que desde 22 años atrás amparaban la verificación, lo que significó la conclusión del proceso por el que se conformó el sustento institucional de esa actividad, elemento clave de la política contra la contaminación atmosférica asociada a los vehículos automotores.

La conformación del sistema de verificación vehicular tomó un par de décadas y fue producto del concurso de voluntades y esfuerzos que trascendieron administraciones y órdenes de gobierno; a pesar de establecer restricciones tan sentidas, alcanzó un grado de normalidad entre la población. Tal sistema incluía instalación de equipos y procedimientos, normas de emisiones, recursos humanos, sistemas de control anticorrupción y estabilización de prácticas en las que los inversionistas particulares realizaban una actividad gubernamental.

El sistema de verificación de emisiones de fuentes móviles al que se puso fin en 2017 era la expresión de la implementación de una política que combinaba elementos materiales, humanos y reglamentarios en una proporción que parece sólo se puede alcanzar al cabo de los años. Observar el ciclo de vida de una política como ésta, y los diferentes medios en su implementación, permite configurar una valoración sobre las dificultades en el momento de lanzar nuevos programas y de reconvertir medios de acción; y ello permite a su vez identificar los factores que amenazan el éxito de la intervención pública.

La transformación del sistema de control de emisiones de fuentes móviles o verificación vehicular invita a cuestionar sobre las razones que justificarían su sustitución y, para ello, a conocer el estado de implementación del anterior sistema, o al menos, qué tan institucionalizado estaba éste en el momento de su cancelación. El objetivo del artículo es, en primer término, identificar, especialmente en documentos reglamentarios, las expresiones o rastros de esa implementación, para analizarlos en tanto vehículo enunciativo y medio de ejecución de esa política. La atención puesta en la dimensión jurídica de la formulación de la política de combate a la contaminación

atmosférica lleva a 1) revisar la sucesión de actos reglamentarios y de su operación en el mundo real, pero también a 2) observar algunas consecuencias, no necesariamente previstas en el momento en que se habría formulado, como su judicialización. Esta manera de analizar la implementación de la política de combate a la contaminación atmosférica, basada en examinar las regulaciones y la instalación y puesta en operación de infraestructuras y mecanismos para aplicar dichas regulaciones, deberá permitir conocer algunas consecuencias del uso del derecho en la instrumentación de la política y, especialmente, en su institucionalización. Sólo así podrán formularse interrogantes documentadas sobre la pertinencia de sustituir un sistema de control de la contaminación atmosférica que había operado durante más de dos décadas.

I. Analizar las reglas jurídicas para conocer la política de combate a la contaminación

La decisión de analizar la implementación de políticas a través de reglas jurídicas está orientada por la idea de la utilidad del derecho para conocer las políticas (Caillosse, 2000, p. 37), así como por la convicción de que la efectividad de las reglamentaciones puede ser una fuente de información sobre la instrumentación de la política y sobre su eficacia (Rangeon, 1989, p. 135). Por otro lado, a partir de este enfoque se busca indagar si en el caso de la política de combate a la contaminación atmosférica en la Ciudad de México se puede hablar de un estado débil o avanzado de institucionalización. En un trabajo para analizar la intervención pública en materia de combate a la contaminación en México, se propuso identificar un proceso por el que se había conformado una administración con cierto desarrollo de conocimiento experto y en la que se habían vuelto rutina algunas acciones para enfrentar y prevenir la contaminación (Ugalde, 2014). De esta manera, el presente trabajo busca observar los efectos del derecho en las dinámicas de la implementación, pero tratando de ir más allá de la problemática tradicional de la sociología jurídica para encontrar una explicación a la diferencia entre lo que prevé la norma y lo que se observa en la realidad (Lascombes y Le Bourhis, 1996). Lo que se pretende es observar cómo el derecho tiene efectos en las dinámicas de la implementación y, a largo plazo, en la institucionalización de la política de combate a la contaminación atmosférica.

La implementación y su dimensión jurídica

Este artículo se propone identificar algunos elementos clave del proceso de institucionalización de la política de combate a la contaminación y, en segundo término, contribuir a responder a la pregunta que, a propósito de la observación de la aplicación de normas en intervenciones públicas concretas, han formulado Lascoumes y Le Bourhis (1996) para saber qué explica que los comportamientos de los conductores de automóviles hayan sido modelados por una política reglamentaria, sin que ello signifique necesariamente que lo que se ha logrado con la política sea consecuencia de la obediencia a la regla jurídica. Para identificar estos elementos, se parte de un enfoque que traslada su interés del efecto de la regla jurídica sobre los agentes encargados de su aplicación y los destinatarios de la misma, al papel de la norma en la concretización de la política y, desde un enfoque temporalmente amplio, en su institucionalización.

Desde su origen, el estudio sistemático de la subdisciplina aplicada (*applied sub-field*) que constituye las políticas públicas, sea bajo la noción de *policy science*, o *policy analysis*, tiene como pretensión principal generar conocimiento a propósito de las condiciones en que se despliega la acción del gobierno y de sus resultados;¹ pero ciertamente no le atribuye un papel importante al derecho, sino más bien a las herramientas de la economía, o bien, a la ciencia política (Renard, 2000, p. 15). En este texto, el interés se centra justamente en el efecto de las reglas jurídicas relacionadas con la política de combate a la contaminación atmosférica sobre el funcionamiento de la verificación vehicular, como acción por la que se gobiernan las emisiones de gases contaminantes.

La idea más expandida de estudiar la implementación de las políticas públicas está asociada con identificar y luego explicar la distancia entre lo que prevén las políticas y lo que ocurre en la realidad cuando éstas se ejecutan; es decir, la distancia entre los resultados planeados y los obtenidos, o como apuntan algunos autores, se refiere al estudio del fracaso relativo de las políticas (Lascoumes y Le Galès, 2014). Esta forma de analizar la implementación de políticas pone a prueba la idea ampliamente expandida según la cual la administración es un ejecutor mecánico de lo que decide la política: se sobreestima el peso de lo que está definido en las leyes y los programas respecto a su capacidad para orientar la ejecución de las políti-

¹ Hasta la década de los setenta, la tarea de los estudiosos de este campo es vista en dos planos: generar conocimiento para la toma de decisiones (*analysis for policy*), o sobre el proceso decisional (*analysis of policy*).

cas. Hassenteufel (2008) percibe en este enfoque la idea, ciertamente muy extendida, de una administración pública que funciona según los principios de neutralidad, jerarquía y especialización. El interés por elaborar la explicación de esas desviaciones está en el origen del influyente libro *Implementation*, de Pressman y Wildawsky (1973), en el que se analiza la ejecución de un programa de subvenciones federales en la ciudad estadounidense de Oakland, por las que se esperaba favorecer la creación de empleos.

En años recientes, el estudio de la implementación ha diversificado sus polos de interés. Frente a la concepción de que las decisiones son acatadas mecánicamente por una administración obediente, especializada y políticamente neutra, se han erigido enfoques que se interesan en las interacciones que se generan durante la instrumentación de esas decisiones. Se trata de interrogantes sobre cómo son recibidas y acatadas dichas decisiones; y cómo generan resistencias en los individuos concretos de las administraciones (Parsons, 1995). Otros estudios han puesto énfasis en diferentes aspectos, como son los intereses y valores de los ejecutores de las decisiones (Crozier y Friedberg, 1977), o la interacción entre esos ejecutores y los destinatarios de las políticas (Lipsky, 1971, 1980; Padioleau, 1982). Sin que eso signifique que haya desaparecido el interés por identificar las fallas y proponer soluciones a las mismas (Bardach, 1977), muchos de los estudios se han centrado en los ejecutores de las decisiones y en la forma en cómo su intervención contribuye a concretar las políticas (Parsons, 1995).

Las formas en las que son definidas y planteadas las decisiones gubernamentales relacionadas con los programas de combate a la contaminación en la Ciudad de México y los documentos jurídicos que les dan sustento, suponen ambigüedades y con frecuencia contradicciones, tanto en lo que se refiere a sus objetivos como respecto a las tareas que se asignan a los encargados de su ejecución. Esa “partitura incierta” (Lascombes y Le Galès, 2014) incrementa el interés en cómo se interpretan y ejecutan esos programas y reglamentaciones. Los comportamientos de los encargados de la implementación, su disimilitud y complejidad, ponen bajo la lupa las capacidades del Estado para conducir a los subordinados de los tres niveles de gobierno y del sector privado en la instrumentación de la política.

La decisión metodológica asumida en este artículo, de analizar la implementación a través de las disposiciones legales que la enmarcan, no es ajena a la idea según la cual las reglas jurídicas, en el caso de políticas contra la contaminación, son usadas con regularidad como instrumentos para orientar los comportamientos de quienes, por sus actividades, están en situación de contaminar. El interés se dirige a las disposiciones y a algunas de las prácticas que suponemos están modeladas por ellas. La publicidad

de las reglas estaría desencadenando una serie de acciones, de las que interesa, primero, identificar aquellas imputables al Estado, es decir, a sus agentes, pero también las acciones de aquellos a quienes están destinadas. El caso de la modificación inducida al Programa de Verificación Vehicular en la Ciudad de México en 2014 también permite, como se verá, identificar algunas etapas del procesamiento jurisdiccional al que da lugar su implementación. La atención puesta en las prácticas a través de las que se manifiesta la acción de gobernar, permite refrendar la convicción de la utilidad de privilegiar el estudio de la implementación y, por lo tanto, de la acción gubernamental a través de lo concreto, a través de sus prácticas (Lascoumes, 2005; Padoleau, 1982), y de analizarla en una perspectiva de largo plazo que permita interrogar su institucionalización.

Para ello, retomamos la idea según la cual, si las representaciones de los problemas a tratar por un sector de la administración son inciertas, si la legitimidad de los actores involucrados en la implementación de una política es imprecisa, y si aún no están definidas las formas de hacer las cosas –en este caso, en el ámbito del combate a la contaminación atmosférica–, se puede entonces decir que estamos ante un sector débilmente institucionalizado. Si, por el contrario, se identifica que los actores desarrollaron intereses, organizaciones y cierta capacidad para formular problemas, si existen estructuras administrativas y funcionarios especializados, si el gobierno cuenta con equipamientos e instrumentos de intervención, independientemente de que algunas de las medidas hayan fracasado; y si, por otro lado, las maneras de enfrentar los problemas y formular soluciones se han estabilizado y se identifican relaciones de cooperación o conflicto entre los funcionarios y los grupos de interés, entonces se puede asumir que estamos ante un sector o una política institucionalizada (Lascoumes y Le Galès, 2014). Al identificar que las representaciones y las prácticas en torno al control de la contaminación atmosférica han acompañado con regularidad el proceso de implementación de la política y de burocratización de la administración encargada, ello puede autorizarnos a concluir que lo que ha ocurrido es un proceso de estabilización de las prácticas que conforman la política y entonces se ha institucionalizado la misma. La revisión, a través de las normas jurídicas relacionadas con la política y de las dinámicas asociadas a estas normas, permitirán identificar con claridad el espacio de implementación de la política de combate a la contaminación atmosférica en la Ciudad de México.

La trayectoria institucional de la política

La política de combate a la contaminación en la Ciudad de México y su zona metropolitana se fue configurando a lo largo de la década de los setenta.² Su primera medida, etiquetada con ese carácter, data de 1979: el Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental.³ Entre otras acciones, el programa preveía la planeación del transporte y el uso de combustibles alternos, así como la inspección periódica de los automóviles privados y de las unidades de transporte público, medidas todas ellas encaminadas a condicionar la autorización para circular en función de los límites de emisiones. Se preveían además revisiones anuales con un incremento de su frecuencia, para lo que se establecerían estaciones de inspección destinadas a los vehículos con antigüedad de diez o más años. A pesar del voluntarismo mostrado por el gobierno, Lezama (2006, p. 169) recuerda que la administración no contaba con una oficina para enfrentar esos problemas y que la mayoría de sus acciones se daba a través de autoridades sanitarias de jurisdicción nacional.

Ante la gravedad de la contaminación, en 1987 el gobierno federal hizo público el programa 100 Acciones Necesarias contra la Contaminación, cuyas primeras 18 estaban destinadas a las fuentes móviles (automóviles) de contaminación del aire; y las siguientes 18, a las fuentes fijas (industria y servicios) (Comisión Nacional de Ecología, 1987). Entre las primeras se reiteraba, como acción del gobierno, la aplicación de tecnologías en vehículos nuevos, en especial, a través de convenios con la industria automotriz; la verificación vehicular obligatoria; incentivos fiscales para la adquisición de equipos para llevar a cabo la verificación, pero también para el transporte escolar y sindical; el mejoramiento de combustibles; la elaboración de normas; la ampliación del transporte colectivo no contaminante, especialmente el Metro, y el mantenimiento de las unidades del sistema Ruta 100. Se contemplaban también medidas de ingeniería vial para mejorar la fluidez en un número determinado de vialidades primarias; el establecimiento de un horario para el reparto de mercancías y, entre otras, la puesta en marcha

² Antes, numerosos documentos programáticos del gobierno de la ciudad hacían referencia al problema, aunque tan sólo de manera marginal. Como ejemplo, en el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de 1976, se preveían numerosas acciones concretas en aras de hacer frente a los muy publicitados problemas de contaminación ambiental en la metrópoli. Este programa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF* en adelante), del 30 de noviembre de 1976.

³ Publicado en el *DOF*, 7 de diciembre de 1979.

de un programa para disminuir los desplazamientos por motivos laborales, tanto en el sector público como en el privado (Comisión Nacional de Ecología, 1987).

No obstante la puesta en marcha de algunas de esas medidas, la contaminación atmosférica en la metrópoli no dejó de agravarse y el gobierno debió reaccionar. Esta respuesta se dio, primero, con el Programa Hoy No Circula, a partir del 20 de noviembre de 1989; y posteriormente, con el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA) de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1990, el cual, entre sus 42 acciones, planteaba continuar con el Programa Hoy No Circula, ampliar un programa de verificación obligatoria de vehículos a gasolina, diésel y gas LP y, mediante el Programa Integral de Reducción de Emisiones Contaminantes, incorporar convertidores catalíticos.⁴

Esas acciones suponían instrumentos y condiciones que progresivamente se fueron introduciendo: si en 1988 se contaba con 16 centros de verificación, para 1990 eran 795, haciendo posible la verificación de aproximadamente 2.7 millones de vehículos (PICCA, 1990, p. 59). Para entonces, el gobierno se dotó también de normas técnicas ecológicas, expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), en materia de emisiones de gasolina y diésel. Por esos años, había sido publicado el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (*DOF*, 25 de noviembre de 1988), generada por los vehículos automotores que circulaban en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada. Este reglamento preveía también la verificación vehicular obligatoria, así como su operación.

El siguiente paso fue la publicación del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, en 1993, y con ello, la instalación y operación de los denominados Macrocentros de Verificación, que utilizaban el estándar de revisión BAR 90, midiendo las emisiones de dióxido de carbono y oxígeno (*DOF*, 4 de enero de 1993). Más adelante, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México dieron a conocer convocatorias para quienes desearan establecer y operar centros de verificación vehicular. Publicadas en 1995, 1996 y 1997, dichas convocatorias preveían que los centros de verificación debían contar con instalaciones fijas y sistemas computarizados,

⁴ Véase el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA, 1990). Sobre la introducción de los convertidores catalíticos en los vehículos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, puede consultarse el Programa Integral de Reducción de Emisiones Contaminantes (2001-2006).

así como con sistemas de video y conteo electrónico de vehículos.⁵ En 1996 fue creada la Comisión Ambiental Metropolitana, como órgano de coordinación en la planeación y ejecución en materia ambiental y en la implementación de la política de combate a la contaminación atmosférica (*DOF*, 7 de septiembre de 1996).⁶ Fue entonces que se publicaron dos importantes normas oficiales de carácter técnico para la implementación de la política: la NOM-041-ECOL-1996, relativa a los límites permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de vehículos con motor a gasolina (*DOF*, 25 de febrero de 1997); y la NOM-045-ECOL-1996, respecto a los límites máximos permisibles de opacidad del humo proveniente del escape de vehículos a diésel (*DOF*, 22 de abril de 1997).

La publicación de los programas de Verificación Vehicular Obligatoria siguió realizándose periódicamente.⁷ A grandes rasgos, estos documentos presentan las disposiciones generales del programa, las responsabilidades de los actores involucrados y las reglamentaciones que deben seguirse. En primer lugar, se indica quiénes están sujetos y quiénes están exentos de verificar, en qué fechas deben hacerlo y el costo de las tarifas y los “productos” (como tipo de contribución en el régimen fiscal). Además, se establece quiénes pueden prestar el servicio, en dónde, las normas técnicas para la verificación y las sanciones. Igualmente, se define la responsabilidad en materia de supervisión y vigilancia por parte de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. En cuanto a las disposiciones relativas a las instalaciones, además de que su localización queda sujeta a la reglamentación en materia de uso del suelo, las convocatorias para operar centros de verificación incluyeron características como su dimensión, o los requerimientos en equipamiento e incluso su concentración por delegación.⁸

A pesar de estas medidas, la capacidad del gobierno local para influir en las prácticas contaminantes estaba limitada debido a que garantizar la calidad de los combustibles correspondía a otra entidad, la paraestatal Petróleos Mexicanos (Lezama, 2006). Ello no impidió que en los años subsecuentes se dieran pasos en la implementación y consolidación de un sistema de veri-

⁵ A manera de ejemplo, véase la Convocatoria para Obtener Autorizaciones para Establecer y Operar Centros de Verificación Vehicular en el Distrito Federal, publicada en el *DOF*, 13 de julio de 1995.

⁶ Esta comisión se dotaría poco más tarde de un Reglamento Interno (*DOF*, 9 de julio de 1997).

⁷ Véase, por ejemplo, el *DOF*, 29 de enero de 1997, 31 de diciembre de 1998, o bien, 30 de diciembre de 2003.

⁸ Cualquiera de las convocatorias para obtener autorizaciones para establecer y operar nuevos centros de verificación vehicular contiene esta información; véase la publicada el 13 de julio de 1995.

ficación vehicular en la ciudad. La sustitución de los equipos de verificación en 2012, la creación de un sistema de vigilancia remota en 2013 –Centro de Inspección y Vigilancia Ambiental Remota (CIVAR)– para enfrentar las crecientes prácticas de fraude, o en 2014, la actualización de los equipos y el *software* para la medición de las emisiones, constituyeron eslabones en el proceso de estabilización de reglas y prácticas que se formalizaron con la publicación del Manual de Operación de los Verificentros en 2015.

La convocatoria recientemente anunciada para la creación de nuevos verificentros cierra, en cierta forma, el ciclo de implementación de una política que, más allá de haber contribuido a mitigar la contaminación atmosférica, generó regulaciones, dispositivos de aplicación de las mismas, así como efectos no deseados, pero difícilmente evitables.

II. Expresiones y efectos de la implementación del control vehicular

Los programas de la política contra la contaminación atmosférica suponen, como se ha visto, acciones encaminadas a mitigar las emisiones de los vehículos, y para ello prevén el control vehicular. El proceso por el que fue instaurándose y estabilizándose un marco y un conjunto de prácticas y modos de hacer sobre el control vehicular, por parte del gobierno, de los concesionarios y de los conductores de vehículos, implica la sucesión de medidas gubernamentales y de momentos en los que éstas se tradujeron en acciones concretas.

Una intervención consolidada

Cerca de cuarenta años y al menos tres programas transexenales e intergubernamentales sugieren que la acción pública en materia de contaminación atmosférica ha alcanzado cierta estabilización en cuanto a sus modos de intervención. Sólo en el caso de la verificación vehicular el gobierno se muestra satisfecho con las cifras logradas, tanto por la introducción de convertidores catalíticos en la década de los noventa como por la operación ordinaria del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria: en 2013 se daba cuenta de que los 81 verificentros y las poco más de 400 líneas de verificación en operación en el Distrito Federal habían permitido la revisión de 2.8 millones de vehículos en los primeros nueve meses de ese año, y en ello se observaba un incremento de las verificaciones del holograma 0, es decir, las de vehículos que cumplían con los umbrales definidos por la norma técnica para tener derecho a circular diariamente (Sedema-GDF, 2014).

La cuenta pública de 2016 señalaba que, por concepto de venta de hologramas, pago considerado como “producto”, habían ingresado a la hacienda pública poco más de 356 millones de pesos; y por concepto de pago de “derechos” por la prestación de los servicios de control vehicular, el gobierno percibió 2 401 millones de pesos. A su vez, las tareas de aplicación coactiva de la reglamentación habrían dado como resultado 10 804 conductores sancionados por un monto de más de 17 millones de pesos, especialmente por circular sin haber acreditado la verificación o por hacerlo en el día en que estaba prevista su restricción (Sedema-GDF, 2014). Independientemente de la valoración que pueda resultar de medir estas cifras con los valores que en cada caso eran previstos, no existe una percepción generalizada de desaprobación de estas medidas.

Se trataba del despliegue en el territorio de la infraestructura tecnológica que mide las emisiones de los vehículos para la asignación de las calcomanías, en función de las cuales se establecen restricciones a la circulación en ciertos días de la semana. Estas instalaciones no son el único elemento que hace posible la implementación del control de emisiones de fuentes móviles, que es una de las principales acciones de la política de combate contra la contaminación atmosférica en la metrópoli. Su funcionamiento supone la definición de una serie de regulaciones que atienden diferentes aspectos.

Las normas que definen las partículas y contaminantes a medir, y que establecen los umbrales de emisiones para otorgar a los conductores los diferentes tipos de calcomanías, se elaboran en el marco de un sistema de creación de normas técnicas que funciona desde hace prácticamente tres décadas. En efecto, se puede decir que el sistema nacional de normalización se ha institucionalizado luego de su inscripción en la Ley Federal de Metrología y Normalización, pero especialmente se debe a que su funcionamiento responde, en términos generales, a lo previsto por tal ley. Las normas técnicas y las normas oficiales mexicanas se elaboran en el seno de los comités y subcomités de normalización que funcionan de acuerdo a esa ley, con la participación de sectores de la sociedad, pero también de las áreas técnicas del gobierno. Se trata de normas oficiales de carácter técnico en las que se definen qué partículas o contaminantes son medidos y cuáles son los umbrales a partir de los cuales intervienen las restricciones a la circulación.⁹

⁹ Las normas oficiales mexicanas aplicables son las siguientes:

• NOM-041-SEMARNAT-2015, o la que la sustituya, que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible.

• NOM-042-SEMARNAT-2003, que establece los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos totales o no metano, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y

Otro nivel de esta acción pública gira en torno a la regulación de los centros de verificación. Existen, por un lado, regulaciones aplicables,¹⁰ así como un conjunto de disposiciones relativas a la delegación de la facultad para verificar en agentes privados, y que se lleva a cabo fundamentalmente mediante la obtención de la autorización correspondiente.

Por otro lado, existen normas sobre las especificidades de los dispositivos de verificación vehicular y, desde luego, en cuanto al cobro por el servicio, toda vez que los centros de verificación se instauran como agencias recaudadoras del pago de la contribución fiscal asociada a la verificación. Algunas de esas normas se refieren a los requisitos de infraestructura, a los sistemas de análisis de emisiones, a las características y especificaciones del sistema de video obligatorio en ellas, al número de personas que opera dichas instalaciones,¹¹ así como a los puestos y sus responsabilidades.¹²

partículas provenientes del escape de los vehículos automotores nuevos, cuyo peso bruto vehicular no exceda los 3 857 kilogramos, que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural o diésel, así como las emisiones de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible de dichos vehículos.

- NOM-045-SEMARNAT-2006, referente a la protección ambiental; vehículos en circulación que usan diésel como combustible; límites máximos permisibles de opacidad, procedimiento de prueba y características técnicas del equipo de medición.

- NOM-047-SEMARNAT-2014, que establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los límites de emisión de contaminantes, provenientes de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

- NOM-050-SEMARNAT-1993, que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

¹⁰ Sin que sea una enumeración exhaustiva, pueden ser mencionados los siguientes ordenamientos: *i) Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento; ii) Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; iii) Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal; iv) Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, en Materia de Verificación Vehicular; v) Programa de Verificación Vehicular Obligatoria; vi) Decreto por el que se Expide el Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal; y vii) Autorización para Operar y Mantener un Centro de Verificación Vehicular.*

¹¹ El Manual para la Operación de 2015 incluye una plantilla en la que se define cuál es el número de personal básico que debe operar en un verifcentro, en función de la cantidad de líneas de verificación autorizadas. Así por ejemplo, si se tienen autorizadas dos líneas, deben operar un gerente, un supervisor, dos técnicos de verificación de emisiones, un técnico de impresión, un auxiliar operativo y dos auxiliares administrativos; si se trata de nueve líneas autorizadas, además del gerente, del técnico de impresión y del auxiliar operativo, puede haber dos supervisores, 18 técnicos de verificación de emisiones y tres auxiliares administrativos, es decir, ocho personas en el primer caso y 27 en el segundo (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en adelante *GODF*, 7 de agosto de 2015).

¹² El Manual de Operación prevé las funciones de cada uno de los seis puestos que se desempeñan en un verifcentro, así como el contenido de la capacitación que se debe recibir para ejercerlos (*GODF*, 7 de agosto de 2015).

Ahora bien, si nos limitamos a la enumeración de esos elementos, la tecnología, el personal que la opera y las normas que determinan el otorgamiento de las calcomanías, parecería que las condiciones de implementación de esta política son simples. Cada uno de estos elementos ha significado, sin embargo, una dilatada sucesión de convenciones y de regulaciones que permitieron la estabilización del marco de operación de la verificación vehicular y que sólo ha sido posible por una proliferación de disposiciones legales y técnicas que en algunos momentos la dificultaron: “Hay una sobreproducción normativa sobre lo que hacen los verificentros. Nadie tiene certeza respecto a las obligaciones y derechos de los verificentros [respecto] a qué debe inspeccionarse”.¹³

En años recientes, el funcionamiento de los verificentros ha estado regulado por el Manual para la Operación y Funcionamiento de los Equipos, Instrumentos, Instalaciones y demás Elementos Necesarios para la Adecuada Operación y Funcionamiento de los Equipos y Sistemas de Verificación Vehicular (Manual de operación) de 2015,¹⁴ y por las convocatorias públicas para obtener la autorización para establecer y operar centros de verificación vehicular. Este marco jurídico para el control vehicular es resultado de un proceso en el que se fueron generando, ensayando y sustituyendo medidas que, ciertamente, organizaron el funcionamiento de los verificentros, pero también generaron espacios para la aparición de prácticas desviadas de lo previsto.

El asecho de la corrupción

En el argot de los conductores de taxi y de quienes se emplean como choferes o incluso de los conductores ordinarios de vehículos particulares, la expresión “brinco” remite a la práctica de obtener la calcomanía que corresponde a un nivel de emisiones óptimo, independientemente de la cantidad real de emisiones. Este comportamiento fraudulento, considerado como la principal preocupación en la política de control de emisiones contaminantes (Oliva, 2015), adopta varias modalidades: se altera el equipo de verificación; se utilizan registros de vehículos diferentes a los están siendo objeto de revisión; se permite la presencia de personal ajeno a las instalaciones en áreas restringidas; se utilizan dispositivos no autorizados por la reglamenta-

¹³ Entrevista realizada a funcionario de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (Sedema) el 9 de julio de 2012.

¹⁴ Publicado en la GODEF, 7 de agosto de 2015.

ción; e incluso se presenta el robo de calcomanías.¹⁵ Se trata, generalmente, de una colusión entre empleados de algunos centros de verificación vehicular y los conductores, a través de intermediarios o “coyotes” que suelen ofertar su servicio de “gestión” en las inmediaciones de los centros de verificación.¹⁶ El monto del pago oscilaba en 2016 entre 100 y 300 pesos, y en el caso de verificación tardía, entre 700 y 1 200 pesos. El gobierno ha optado por establecer diferentes medidas para enfrentar esa y otras prácticas con las que se busca evadir los controles vehiculares. Éstas van desde la creación de estructuras administrativas ad hoc, pasando por el establecimiento de un costoso sistema de videovigilancia a los verifcentros y hasta la creación de rutinas de “conductores verificadores simulados”.

En 1992 el gobierno federal creó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. Al mismo tiempo, la Coordinación General para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Sedue delegaba al Distrito Federal, específicamente a la Dirección de Ecología, la facultad de vigilar las fuentes de contaminación atmosférica. Luego de la transferencia, en 1993, se puso en marcha el Programa de Inspección y Vigilancia en Materia Ambiental. En enero de 2007 se reformó en Reglamento Interior del DDF, y con dicha reforma se creaba la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (DEVA), estructura concentradora de las facultades en materia de inspección y vigilancia en materia ambiental,¹⁷ cuya creación se formalizó en febrero de ese año (oficio OM/0168/2007), y fue organizada con tres coordinaciones: inspección de fuentes de contaminación ambiental; operación, capacitación y registro de ecoguardas e inspectores; e inspección de recursos naturales y áreas naturales protegidas. El Manual de Operaciones de la Secretaría de Medio Ambiente del DF (Sedema) estableció las competencias de la Jefatura de Unidad Departamental de Seguimiento Técnico de Verificación Vehicular, así como de la Jefatura de Unidad Departamental de Administración de Verificación Vehicular, ambas relacionadas con el

¹⁵ La Sedema señaló que en 2006 se había registrado el robo de más de 12 mil hologramas y que en 2014, gracias al CIVAR, se logró reducir a la mitad dicha cifra (Sedema-GDF, 2014).

¹⁶ Sobre estas prácticas, véase Oliva, 2015. Por otro lado, las referencias en la prensa son numerosas. A manera de ejemplo: Delgado, D., “Continúa corrupción en los verifcentros”, *El Universal*, 22 de mayo de 2016; Fernández, E., “Hallaremos la forma de engañar a los verifcentros”, *El Universal*, 11 de junio de 2016; Amador, D., “Nuevas normas y la misma corrupción: con 200 pesos te aseguran pasar la verificación en Edomex”, *Animal Político*, 17 de mayo de 2017 <<https://www.animalpolitico.com/2017/05/edomex-verificacion-corrupcion/>> (consulta: 31 de diciembre de 2017).

¹⁷ Reforma publicada en la GDF del 19 de enero de 2007.

seguimiento del programa de verificación vehicular y aspectos técnicos y administrativos.¹⁸

Eso significó un avance significativo hacia la institucionalización de esta oficina pues había operado sin tener la organización necesaria. Al inicio de sus actividades, no contaba con una base de datos única de los procedimientos que habían sido iniciados; se menciona que eran alrededor de 1 600.¹⁹ Tam poco se contaba con formatos para los acuerdos ni para las resoluciones de competencia de la Dirección, ni con criterios uniformes para proceder a la imposición de medidas de seguridad; fue a partir de 2008, narra un funcionario del área,²⁰ que se fijó que sólo en casos de instalaciones riesgosas, de acciones en el suelo de conservación y de verificentros, los inspectores de la DEVA podrían imponer las medidas de seguridad. Esas deficiencias se fueron salvando, al tiempo que se modificó la organización de la dirección: se pasó de tres brigadas de inspección a dos; se separaron las funciones de inspección y las propias del procedimiento administrativo de sanción; y, finalmente, se fueron conformando las bases de datos. El recurso humano que se desempeña en esta dirección para el cumplimiento de su misión y objetivos ha sido reducido en años recientes. En 2015 contaba con quince plazas de estructura.

La capacitación se ha desarrollado tanto en el quehacer cotidiano como a través de iniciativas formales. En 2008 el Gobierno del Distrito Federal emitió una convocatoria para realizar capacitación, certificación y acreditación de ecoguardas para desempeñar funciones de vigilancia aplicables al programa de vehículos contaminantes. El personal capacitado era contratado como ecoguardas para realizar labores de vigilancia ambiental para el Programa de Vehículos Contaminantes.²¹ La capacitación no significó, sin embargo, que se hubiera llevado a cabo el reclutamiento del personal necesario. En 2012, un funcionario de la Sedema comentaba que la DEVA contaba con 23 inspectores, de los cuales 14 estaban habilitados en campo y 5 en realidad eran abogados. Aclaraba que, puesto que en algunas ocasiones faltaba personal para que asistiera a las visitas de inspección, se acreditaba a todo el personal de la oficina como inspectores. En cuanto a las condiciones materiales para realizar las visitas, el funcionario comentaba que hasta 2011 sólo se contaba con dos vehículos en buen estado, además de seis vehículos

¹⁸ Mediante la publicación del Manual de Organización de la oficina de la Sedema se definía la estructura orgánica de esta área de la Secretaría y se fijaban las responsabilidades en materia de verificación de los Centros de Verificación Vehicular (*GODF*, 12 de junio de 2008).

¹⁹ Entrevista realizada a funcionario de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal el 9 de julio de 2012.

²⁰ Entrevista a funcionario de la Sedema el 9 de julio de 2012.

²¹ *GODF*, 5 de diciembre de 2008.

viejos y siete jeeps para las labores en suelo de conservación, y que se destinaban únicamente 1500 pesos mensuales para gasolina, lo que significaba una limitante para la vigilancia y para el desahogo de diligencias propias del procedimiento sancionatorio.²²

Durante el gobierno de Miguel Ángel Mancera (2012-2018), la Sedema creó el Centro de Inspección y Vigilancia Ambiental Remota (CIVAR) para monitorear los verificentros del Distrito Federal. Mediante 1 924 cámaras (en 2013 el informe de la Sedema refirió la cifra de 2 035; Sedema-GDF, 2014) se observaban los 81 centros de verificación vehicular entonces en funcionamiento. Esa vigilancia estaba asociada al Centro de Comando para la atención de desastres y seguridad de la ciudad (C4), establecido en 2011, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, con el fin de estar en condiciones de actuar con la mayor rapidez ante la comisión de conductas irregulares en los verificentros. El principal motivo de la creación del CIVAR era, como lo expresaba la titular de la Sedema, responder a “una de las demandas de la población: controlar la corrupción que se llega a presentar en algunos centros de verificación”²³.

Otra medida para enfrentar las prácticas de corrupción fueron los conductores simulados. Se trataba de servidores públicos de la Sedema que se hacían pasar por particulares para hacer un control vehicular con el propósito de identificar lugares en donde se llevaran a cabo prácticas fraudulentas: “se introdujo de forma artesanal la figura del usuario simulado para poder acreditar la corrupción en los verificentros”.²⁴ La implementación de la política debió desplegar recursos humanos para controlar la actuación de los particulares encargados del manejo de los verificentros; también con ese propósito, se revisaron las bases de datos de los centros de verificación.

Las acciones fraudulentas son así otro de los problemas que revela la confrontación de la decisión con la realidad. A lo largo su operación, los verificentros fueron adaptando protocolos y mecanismos de vigilancia, dando lugar a la imposición de medidas coercitivas. Aunque las cifras varían de acuerdo a la fuente, dan cuenta de una creciente actividad sancionatoria hacia los responsables de los centros de verificación. Según el diario *El Universal*, entre 2013 y julio de 2016, 23 de los 81 verificentros habían sido

²² Entrevista realizada en las instalaciones de la Sedema del Distrito Federal el 9 de julio de 2012.

²³ “Inicio de operaciones del Centro de Inspección y Vigilancia Ambiental Remota”, *Boletín de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*, 14 de noviembre de 2013 <data.sedema.cdmx.gob.mx/sedema/index.php/boletines/278-11-festival-del-bosque-de-chapultepec-7> (consulta: 31 de diciembre de 2017).

²⁴ Entrevista realizada a funcionario de la Sedema el 9 de julio de 2012.

clausurados temporalmente y 14 permanecían sin reabrir. En tanto, de los 117 centros de verificación vehicular en operación en 35 municipios del Estado de México, 31 habían sido temporalmente clausurados, mientras que cuatro estaban sin haber vuelto a operar en esa fecha.²⁵ Según la Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México, durante el primer semestre de 2016 se habían clausurado 31 líneas de verificación²⁶ y 37 centros de verificación (de los 63 que operaban en la ciudad) debido a que se habían detectado diferentes irregularidades y faltas a la reglamentación. A guisa de ejemplo, en abril de 2016 la Contraloría daba cuenta de la clausura de un verifcentro ubicado en Xochimilco y de tres personas puestas a disposición de la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales y Materia de Protección Urbana, luego de un operativo conjunto entre la Sedema, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia. También, de acuerdo a la Contraloría, gracias al CIVAR se identificó que uno de los técnicos que operaban en el lugar disponía de un dispositivo capaz de alterar el funcionamiento del sistema de verificación en el momento del proceso de revisión vehicular, lo cual se detectó por las inconsistencias en las líneas de conducción de gases de calibración.²⁷ Otras faltas identificadas gracias al CIVAR consistían en que los resultados de emisión de contaminantes de un vehículo se adjudicaban a otra unidad que no había pasado la revisión.²⁸

Uno de los últimos esfuerzos para reducir la corrupción consistió, cuando se puso en marcha el sistema OBDII el 1º de julio de 2016, en establecer un teléfono para la denuncia de irregularidades en cualquiera de las 316 líneas de verificación localizadas en los 67 verifcentros de la ciudad. Otra de las medidas previas a la sustitución del sistema de verificación vehicular, llevada a cabo en 2018, consistió en facultar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para vigilar la aplicación de la norma oficial mexicana de emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016.²⁹

²⁵ Sánchez, I., “Cierran 72 verifcentros en tres años”, *El Universal*, 3 de julio de 2016. Nota elaborada por la Unidad de Periodismo de Datos de *El Universal*. <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/07/3/cierran-72-verifcentros-en-3-anos>> (consulta: 31 de diciembre de 2018).

²⁶ Dado que un centro de verificación puede operar varias líneas de verificación, la autoridad puede imponer medidas de seguridad únicamente a una de éstas.

²⁷ “Clausura Gobierno CDMX verifcentro en Delegación Xochimilco”, *Boletín*, núm. 17, 29 de abril de 2016, Contraloría del Distrito Federal <www.contraloria.cdmx.gob.mx/pcontraloria/boletin17.php> (consulta: 31 de diciembre, 2017).

²⁸ Cruz Flores, A., “Clausuran dos verifcentros por falsificar operaciones”, *La Jornada*, 28 de julio de 2015, p. 28.

²⁹ Esta norma establece los niveles de emisión de contaminantes para los vehículos automotores que circulan en la Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; los métodos de prueba para la certificación de dichos niveles y las especificaciones

Lo anterior da cuenta de que la evolución de la política de combate a la contaminación atmosférica, y en especial del control vehicular, ha estado atravesada por la expansión de prácticas de fraude y una dinámica de ensayo-error. Pero no son éstos los únicos efectos del desarrollo y sofisticación de la política: al tiempo que han acelerado su desarrollo, otros efectos parecen también haber obstruido la implementación del programa en alguna de sus etapas, convirtiendo sus reglamentos y programas, en efecto, en una suerte de partitura incierta. Uno de esos efectos tiene que ver con su reciente judicialización.

Una implementación judicializada

En 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que restringir la circulación de los vehículos con base en su antigüedad y no por el volumen de emisiones era violatorio de los derechos humanos, pues no se trataba de un criterio que tomara en cuenta las condiciones y circunstancias de igualdad ante la norma ni el daño ambiental objetivo.³⁰ La judicialización del programa Hoy No Circula en 2015 hizo ver que, además de los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal y del Estado de México involucrados en la regulación y vigilancia de la operación de los centros de verificación vehicular, la implementación de las acciones relacionadas con el control de emisiones puede involucrar al poder judicial.

El 18 de junio de 2014 la Comisión Ambiental de la Megalópolis, creada un año antes,³¹ determinó realizar cambios al programa Hoy No Circula con el objetivo de unificar criterios en materia de verificación vehicular en los municipios y entidades de la megalópolis.³² Al darse a co-

de los equipos que se utilicen para dicha certificación, así como las especificaciones para los equipos tecnológicos que se utilicen para la medición de emisiones por vía remota y para la realización de dicha medición (*DOF*, 7 de junio de 2016).

³⁰ Véase la Contradicción de Tesis número 88/2015, disponible en el sitio electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <<http://www.scjn.gob.mx>> (consulta: 31 de diciembre de 2018).

³¹ En octubre de 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis (Came) para facilitar la coordinación entre los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal en materia de la calidad del aire. La Came se instauró mediante el convenio de coordinación que suscribieron la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (federal), el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala (comprendiendo 224 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal). El titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, en ese momento, Francisco Barnés Regueiro, fue designado titular de la comisión.

³² La *GODF* publicó el decreto por el que se expidió el programa en su edición del 19 de junio de 2014. Sobre el anuncio de esta modificación, véase Romero, G., “Endurecen el Hoy No Circula en el Distrito Federal y el Edomex”, *La Jornada*, 18 de junio de 2014.

nocer estas modificaciones, se generaron cuestionamientos y resistencias por parte de los ciudadanos en las diferentes entidades federativas involucradas.³³ Estos cuestionamientos llegaron incluso a traducirse en movilizaciones y, en algunos casos, como en el Estado de México, fue suspendida su aplicación.³⁴

Las modificaciones introducidas al programa fueron, entre otras, la exención del programa a los vehículos de servicios de emergencia, médicos, seguridad pública, bomberos, rescate, protección civil y servicios urbanos; a los cortejos fúnebres en servicio; al transporte escolar con permiso o autorización; a los vehículos conducidos por personas con discapacidad; y a los automóviles híbridos o eléctricos. Asimismo, se introdujo la limitación a ocho años de antigüedad de los vehículos para la obtención del holograma 00 o 0, es decir, para poder circular diariamente. Para los vehículos con la calcomanía 1, es decir con antigüedad de 9 a 15 años, el programa estableció que no circularían uno de los días de entre semana, en función del número de placa, y que el primer y tercer sábados de mes tampoco circularían aquellos con calcomanía 1 cuyas placas terminaran en números impares; mientras que no lo harían el segundo y cuarto sábados los poseedores de holograma 1 de placa con terminación en números pares. Los automóviles de más de 15 años de antigüedad sólo podrían obtener el holograma 2, que además de la restricción de no circular un día a la semana, tampoco circularían los sábados.

La intervención de la Corte se debió a que se presentó una contradicción de tesis; es decir, diferentes tribunales colegiados, uno situado en Nezahualcóyotl, en el estado de México, y otro en el Distrito Federal, al enfrentarse en diferentes casos a situaciones jurídicas similares, relacionadas con la modificación al programa Hoy No Circula, resolvieron de forma distinta.

Luego de la entrada en vigor de la modificación al programa, un ciudadano promovió un juicio de amparo en cuyo procedimiento incidental reclamó que la antigüedad del vehículo fuera criterio para el otorgamiento del holograma del automóvil. Ante ese reclamo, un juez de distrito le negó la suspensión solicitada de la aplicación del programa reformado con el argu-

³³ A guisa de ejemplo puede verse: Servín, M. y Méndez, A., “Arrecian las protestas contra el No Circula sabatino”, *La Jornada*, 2 de julio de 2014; así como “Pollution in Mexico City. A day without a daft idea”, *The Economist*, 16 de julio de 2014.

³⁴ Diario *Milenio* digital, 10 de julio de 2014 <http://www.milenio.com/estados/Hoy_no_Circula-suspenden_Hoy_no_Circula-comerciantes_Edomex_0_332966906.html>, así como revista *Emeequis* <<http://www.m-x.com.mx/2014-07-11/el-estado-de-mexico-siempre-si-buscara-evitar-sanciones-por-el-nuevo-hoy-no-circula/>> (consulta: 15 de marzo de 2017).

mento según el cual, de brindarse la protección de la justicia federal a través de la suspensión y entonces permitir que su automóvil circulara todos los días, serían infringidas disposiciones de orden público y eso traería aparejado un perjuicio al interés social. Frente a la negativa del juzgador, el ciudadano acudió a un tribunal colegiado para que fuera revisada la resolución. El tribunal reiteró lo resuelto por el juzgado de distrito arguyendo que el Programa Hoy No Circula constituía una norma de orden público destinada a garantizar el derecho al medio ambiente, a la protección de la salud y, entre otros propósitos, a procurar un nivel de vida adecuado. En consecuencia, por tratarse del interés colectivo, éste debía ponerse por encima del interés particular. Apuntó que, de otorgarse la suspensión solicitada, se establecía un derecho no previsto por la ley, y que ese tribunal no tenía competencia para emitir una valoración sobre las condiciones técnicas del automóvil necesarias para obtener un determinado holograma.

Por otro lado, otro ciudadano promovió un juicio de amparo ante un juez de distrito también contra un acto de aplicación del programa. En este caso, también en el procedimiento incidental, el juez otorgó la suspensión provisional y la definitiva, argumentando en su resolución que, si bien las emisiones del vehículo del ciudadano sobrepasaban los límites establecidos por la norma, dejaría de circular los días que prevé el programa en la semana, pero que circularía los sábados. El gobierno del Distrito Federal promovió la revisión (revisión incidental número R.I. 228/2014) de esa resolución, luego de lo cual, un tribunal colegiado confirmó la decisión del juzgado de distrito argumentando que esa resolución no constituía el otorgamiento de un derecho a favor del ciudadano, pues sólo se le reconocía su pretensión de que le fuera aplicado el programa según sus propias reglas, es decir, que el criterio para la obtención de la calcomanía 0 consistiera en la verificación técnica de las emisiones de su automóvil y no en la antigüedad del mismo. Además, la resolución consideraba que con el otorgamiento de la suspensión se respetaba el derecho del quejoso al libre tránsito y al libre uso de sus bienes materiales.

En marzo de 2015 un ministro de la Suprema Corte denunció la contradicción de tesis toda vez que en el primer caso, en su negativa, el tribunal colegiado con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, argumentaba que al otorgar la suspensión se antepondría el interés particular al interés colectivo de un medio ambiente sano; en tanto que en el segundo caso, al otorgar la suspensión, el tribunal argumentaba, por un lado, que no se afectaba ese interés colectivo y, por el otro, que el eventual daño ocasionado por el otorgamiento de la suspensión, es decir, que el hecho de que se tomara como criterio las emisiones y no la antigüedad del vehículo, no significa-

ba un daño superior a ése que se infringiría al ciudadano si se le negaba la suspensión.

Lo que constituía el centro de la discusión para la Suprema Corte era si las restricciones a la circulación de los quejosos, basadas en la antigüedad del automóvil y no en las emisiones de contaminantes, constituyan una violación de los derechos humanos de no discriminación e igualdad previstos por el artículo 1º de la Constitución; y, por otro lado, si el otorgamiento de la suspensión definitiva de los actos de aplicación del Programa de Verificación afectaba el interés social, así como las disposiciones de orden público (Contradicción de Tesis 88/2015). La Corte resolvió que el Programa, al basarse en la antigüedad del vehículo como criterio para restringir la circulación, vulneraba los derechos de igualdad y no discriminación; al mismo tiempo, argumentó que, de no otorgarse la suspensión, se causaban daños y perjuicios de difícil reparación al ciudadano en tanto éste no podía hacer uso de su vehículo. Por otro lado, era señalado que la suspensión sólo afectaba la verificación del vehículo en cuanto a que no se tomara como criterio su antigüedad, sino las emisiones y, en consecuencia, no se iba en contra del propósito del programa, que era mejorar la calidad del aire, que constituía un objetivo de interés colectivo.

La intervención del poder judicial para proteger derechos subjetivos de ciudadanos poseedores de vehículos no sólo significó que otro tipo de actores, los jueces, se vean involucrados en algún aspecto de la implementación de la política; es también la expresión concreta de que las acciones de implementación, en tanto acciones de gobierno, son susceptibles de ser sometidas a controles constitucionales para definir si respetan los derechos subjetivos o, como en este caso, para arbitrar cuando esos actos de implementación ponen en oposición dos o más derechos legítimos. La instrumentación de políticas no podría quedar al margen del advenimiento de sociedades adversariales y de una de sus expresiones más comunes: la judicialización.

Notas finales

El estudio del control de emisiones de fuentes móviles como componente de la política de combate a la contaminación atmosférica de la Ciudad de México revela la conveniencia de utilizar las reglamentaciones y formas jurídicas, en tanto vehículos de expresión y de acción de la autoridad, para el análisis de la implementación de una política. Varias son las consideraciones que pueden subrayarse de esta revisión. En primer término, frente a

otros ámbitos de intervención pública, la encaminada a enfrentar la contaminación atmosférica ha mostrado una discreta, pero clara transformación en la acción pública. Esto se aprecia, por una parte, en la incorporación de modalidades específicas de coordinación entre la autoridad y los actores privados para su implementación (por ejemplo, la operación de los centros de verificación) y, por otra parte, en la generalización de la práctica de circular con la calcomanía relacionada con el control de emisiones de vehículos.

Ante los límites de la acción de la autoridad pública para hacer frente a problemas de complejidad técnica y con una dimensión no desdefinible en términos de su aceptabilidad social, el gobierno supo movilizar instrumentos y modalidades de acción capaces de generar la estabilización de un marco jurídico, de instituciones administrativas, y el establecimiento de una infraestructura y unas prácticas necesarias para la implementación de la política de control vehicular. Sin embargo, a pesar de cierta longevidad de la política, el aumento del parque vehicular y de las emisiones hacen que la implementación de la misma se enfrente al reto de introducir instrumentos, modalidades y soluciones innovadoras. La instrumentación de esta política tampoco escapa de numerosos imponderables, prácticas fraudulentas, contestaciones judiciales o desafíos tecnológicos. Esta incertidumbre respecto al destino de las reglas en las que se basa la política no parece haber impedido que muchos conductores hayan adoptado la obligación del control vehicular, pero esta normalización tampoco permite asegurar que es porque se recurre a reglas jurídicas que se logra la implementación de la política. De lo que el uso de reglas jurídicas parece dar cuenta más claramente es que, independientemente de los gobernantes, existe un sustento legal e institucional de la verificación vehicular: la sucesión de programas y reglamentaciones confirma que las representaciones sobre la relación entre la contaminación atmosférica y las emisiones vehiculares ha quedado definida; confirma también que se tiene por consentida cierta forma de responder a ese problema, y que está reconocido un sector específico de la administración al que le corresponde ese ámbito de acción pública.

La revisión presentada en este artículo da cuenta de que el tiempo de una institucionalización débil del control vehicular ha quedado atrás y que, al dotarse de un manual de operaciones y de dispositivos materiales y de personal especializado, la verificación es más bien un aspecto de la política de combate a la contaminación atmosférica claramente institucionalizado. Esta valoración parecería estar en contradicción con la reciente sustitución del sistema de control vehicular, pero esa contradicción sería sólo aparente si se piensa que es justamente porque el conocimiento experto de la administración, la capacidad técnica de un grupo profesional que labora en los

verificcentros y la reglamentación, se han desarrollado; que el gobierno puede modificar algunos aspectos de la política sin poner en riesgo su éxito. Las lecciones de más de dos décadas de implementación son, en este caso, un conocimiento y un argumento a favor del cambio en la política contra la contaminación atmosférica.

Bibliografía

- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Caillosse, J. (2000). Le droit comme méthode? Reflexions depuis le cas français. En D. Renard, J. Caillosse y D. de Béchillon (eds.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit* (pp. 27-68). París, Francia: L.G.D.J.
- Comisión Nacional de Ecología. (1987). *Programa Cien Acciones Necesarias contra la Contaminación*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. París, Francia: Editions du Seuil.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París, Francia: Armand Colin.
- Lascoumes, P. (1990). Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique*, 40, 43-71. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/27890056?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Lascoumes, P. (2005). De l'État à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. En A. Hatchuel, É. Pezet, K. Starkey y O. Lenay (coords.), *Gouvernement, organisation et gestion: L'héritage de Michel Foucault* (pp. 341-361). Québec, Canadá: Les Presses de l'Université de Laval.
- Lascoumes, P. y Le Bourhis, J. P. (1996). Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique. *Droit et Société*, 32, 51-73.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Lezama, J. L. (2006). *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391-409. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/107808747100600401>

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Oliva, P. (2015). Environmental regulations and corruption: Automobile emissions in Mexico City. *Journal of Political Economy*, 123(3), 686-724. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/10.1086/680936?seq=1metadata_info_tab_contents
- Padioletti, J. (1982). *L'État au concret*. París, Francia: Presses Universitaires de France.
- Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Londres, Reino Unido: Edward Elgar.
- PICCA. (1990). *Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica*. México: Departamento del Distrito Federal.
- Pressman, J. y Wildawsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rangeon, F. (1989). Réflexions sur l'effectivité du droit. En D. Lochak, D. Memmi, C. Spanou y P. Lehingue (Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie) (coords.), *Les usages sociaux du droit* (pp. 126-149). París, Francia: Presses Universitaires de France.
- Renard, D. (2000). L'analyse des politiques aux prises avec le droit, breves remarques sur un débat. En D. Renard, J. Caillosse y D. De Béchillon (comps.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit* (pp. 9-23). París, Francia: L.G.D.J.
- Sedema-GDF (2014). *Segundo informe de actividades. Secretaría del Medio Ambiente*. México: Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.
- Ugalde, V. (2008). *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Ugalde, V. (2014). La política contra la contaminación: entre ruptura e incrementalismo. En S. Giorguli y V. Ugalde (coords.), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira* (pp. 763-797). Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.

Acerca del autor

Vicente Ugalde es doctor en Derecho por la Universidad de París II (Panthéon-Assas), institución en la que también obtuvo el Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en Science Administrative; tiene una License en Phi-

losophie por la Universidad de París IV (Sorbonne); es maestro en Estudios Urbanos por El Colegio de México, A.C.; concluyó los estudios de maestría en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional; y es licenciado en Derecho por la Universidad del Centro de México. Su trabajo se ha centrado en el estudio de las políticas ambientales en México y su implementación, la juridificación del medio ambiente y los conflictos socioambientales; también se interesa en la gobernanza en las grandes metrópolis. Imparte los cursos de Gobierno y políticas locales y Fundamentos de la ecología política, en programas docentes de El Colegio de México, A.C., y ha sido profesor invitado en la Universidad de Montreal, en el Instituto de Estudios Políticos de París y en la Universidad de Tours. Es miembro del comité editorial de la revista *Espacialidades*. Pertenece al miembro Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0470-2929>

Entre sus publicaciones destacan:

- Sobrino, J. y Ugalde, V. (2019). *Desarrollo urbano y metropolitano en México*. Ciudad de México, El Colegio de México, A.C.
- Le Galès, P. y Ugalde, V. (eds.). (2018), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Luigi Bobbio, L., Melé, P. y Ugalde, V. (2017). *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Ugalde, V. (2008). *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Recepción: 7 de diciembre de 2018.

Aceptación: 25 de abril de 2019